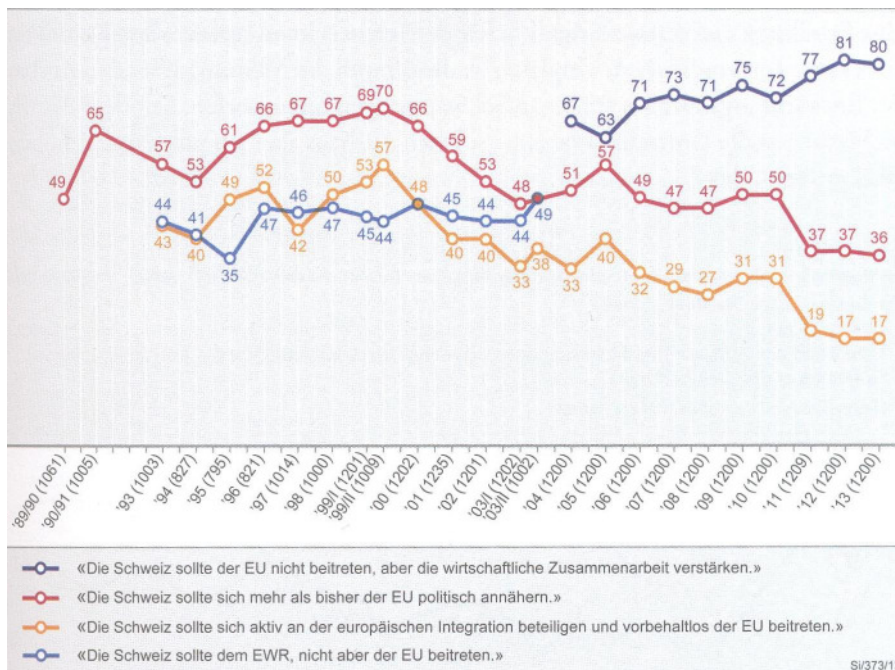


Europapolitische Wünsche und Erfordernisse klaffen weit auseinander

Das „Center for Security Studies“ der ETH Zürich veröffentlicht jedes Jahr Studien zur Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Meinungsbildung in der Schweiz. Die jüngste Ausgabe zeigt, dass die Zustimmung der Schweizer Bevölkerung für eine EU-Mitgliedschaft weiterhin auf einem Tiefstand verharrt. Das hängt jedoch nicht nur mit dem politischen Klima in unserem Land, sondern insbesondere auch mit der Schuldenkrise in Europa und dem angeschlagenen Image der Union zusammen. Aber auch die Befürworter einer anderweitigen politischen Annäherung sind, mit bloss 36% Zustimmung, in der Minderheit. Daraus müsste man schliessen, dass die Schweizer Bevölkerung den Status quo oder sogar eine weniger intensive Zusammenarbeit mit der EU wünscht. Umso mehr erstaunt es, dass 80% der Befragten finden, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit verstärkt werden muss. Wir alle wissen, dass ein Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation, insbesondere in Bezug auf den europäischen Binnenmarkt, nur über eine verstärkte politische Integration erreicht werden kann. Woher kommt diese Diskrepanz? Jegliche politische Annäherung an die EU wurde in den letzten Jahren tabuisiert, und die EU hat sich für mancherlei Probleme als Sündenbock angeboten. Bestrebungen, die Zusammenarbeit zu vertiefen, werden hierzulande allzu oft als Angriff auf die Souveränität, die Demokratie und den Föderalismus taxiert.

Wir stehen an einem europapolitischen Wendepunkt. Der bilaterale Weg ist nun seit längerer Zeit blockiert. Um weiterkommen zu können, braucht es jetzt eine offene, proaktive Diskussion, die sich mit den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Kooperationsformen mit der EU auseinandersetzt. Denn nur so kann die vorhandene Lücke zwischen der öffentlichen Meinung und dem tatsächlich aussenpolitisch Möglichen überbrückt werden.

„Wie kann die Schweiz Ihrer Meinung nach am besten ihre Interessen wahren und gleichzeitig zur Sicherheit in der Welt beitragen?“



Quelle: Sicherheit 2013, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Tibor Szvircsev Tresch / Andreas Wenger, Center for Security Studies, ETH Zürich.

Stand und Entwicklung der Beziehungen Schweiz-EU auf einen Blick

Zusammenfassung: Allgemeine Beziehungen Schweiz - EU

- Der BR hat die **Ventilklausel** für die EU-8 verlängert (24.4.) und ruft die Klausel neu auch für die alten EU-Staaten, EU-17, an (15.5.). Berücksichtigt werden dabei nur die Langzeitbewilligungen. Die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten haben ihren Unmut über den Entscheid zum Ausdruck gebracht und stellen die von der Schweiz angewandte Berechnungsgrundlage in Frage.
- Die Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes und der Kantone hat geplante Massnahmen in Bezug auf den Streit über die **Unternehmensbesteuerung** präsentiert (17.5.): Steuersenkungen, Boxenlösungen und möglicherweise Kompensationszahlungen durch den Bund. Die EU erwartet konkrete Resultate bis zum 21. Juni und droht andernfalls mit Ausgleichsmassnahmen. Staatssekretär Ambühl hat die Schweizer Vorschläge in Brüssel vorgestellt (29.5.).
- Die europäischen Finanzminister haben der EU-Kommission ein Mandat erteilt, mit der Schweiz und weiteren Drittstaaten über die **Zinsbesteuerung** (und den automatischer Informationsaustausch AIA) zu verhandeln (14.5). Weiter haben die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten das Ziel bekräftigt, die Besteuerungsregeln in Zukunft auch auf Erträge aus Lebensversicherungen oder Stiftungen sowie Dividenden auszuweiten (22.5.).
- Die EU macht zukünftige Abkommen, die den Zugang zum Binnenmarkt betreffen, von einer Lösung der **institutionellen Fragen** abhängig. Für die bilateralen Verträge gibt es bisher weder eine Streitschlichtungsbehörde, ein Schiedsgericht noch eine einheitliche Auslegung des Rechts. Ein gemeinsam von Staatssekretär Rossier und seinem Amtskollegen in der EU, David O'Sullivan, ausgearbeitetes Papier ist kürzlich an die Öffentlichkeit gelangt und nennt drei Lösungsvorschläge: Ein Andocken an die EWR-Institutionen, eine gemeinsame, verbindliche Überwachungs- und Gerichtsbehörde oder eine Art Vorabentscheidungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof EuGH. Die Vorschläge werden derzeit im Bundesrat diskutiert.
- Am 1. Juli 2012 wird **Kroatien** als 28. Vollmitglied in die EU aufgenommen. Für die Schweiz bedeutet dies, dass das bestehende Freizügigkeitsabkommen (FZA) auf den Balkanstaat ausgeweitet werden muss, soll es in dieser Form weiter bestehen.
- Im nächsten Jahr (voraussichtlich im Mai) kommt die **Masseneinwanderungsinitiative** der SVP vors Volk. Das Geschäft ist in dieser Sommersession im Nationalrat traktandiert (Do 20.6.). Der Bundesrat hat sich nach der SVP-Initiative auch gegen die **ECOPOP-Initiative** ausgesprochen (29.5), diese wird dem Parlament in dieser Session noch nicht vorgelegt.

Kommentar: Mit der Weiterführung und Ausdehnung der Ventilklausel strapaziert die Schweiz das ohnehin belastete Verhältnis zur EU unnötig. Und dies just zu einem Zeitpunkt, in dem der bilaterale Weg wegen der fehlenden institutionellen Lösung blockiert ist und in den Steuerdossiers gewichtige und schwierige Verhandlungen laufen. Weiter zeigt der Steuerstreit mit der EU – wie auch der aktuelle Steuerdeal mit den USA – dass es sich nicht lohnt, einer Diskussion solange auszuweichen, bis jegliche Gestaltungsmöglichkeiten verwirkt sind und nur noch vorgefertigte Lösungen übernommen werden können. Eine offene, proaktive Politik bringt in jedem Fall bessere Resultate, als auf Zeit zu spielen!

Unternehmensbesteuerung

- **Rückblick:** Die EU kritisiert seit 2007 die in manchen Kantonen bestehenden Regelungen, ausländische Erträge gegenüber inländischen steuerlich zu bevorzugen («ring fencing»). Sollte die Schweiz bis zum 21. Juni nicht ernsthafte Bestrebungen aufzeigen können, Modifikationen bei den kritisierten Steuerpraktiken vorzunehmen, droht der Schweiz ein Platz auf einer schwarzen Liste. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus Bund und Kantonen hat mögliche Lösungsvorschläge präsentiert. Vorgeschlagen wird eine Kombination von EU-kompatiblen Steuerprivilegien und einer generellen Senkung der Unternehmenssteuer. Die Arbeitsgruppe und das EFD haben sich dabei ferner gegen eine materielle Steuerharmonisierung ausgesprochen. Weiter sollen die mit der Lösung erwarteten Mindereinnahmen der Kantone (laut EFD 1-3 Mrd. Franken) teilweise vom Bund ausgeglichen werden. Zur Finanzierung dieser Ausgleichszahlungen wird eine Erhöhung der MWST oder die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer erwogen (17.5). Staatssekretär Ambühl stellt die Vorschläge der Schweiz der EU-internen Arbeitsgruppe zur Unternehmensbesteuerung vor und spricht von einem «im Ganzen» positiven Echo (29.5.)
- **Voraussichtliche Entwicklungen:** Die Finanzminister der EU erwarten erste Resultate bis zur Sitzung des ECOFIN am 21. Juni. Es müssen konkrete Bestrebungen im Gang sein, die umstrittenen Steuerregimes entweder zu modifizieren oder zu beseitigen. Die Umsetzung dieser Steuerreform wird gemäss EFD mindestens 5 Jahre dauern. Auch innerhalb der OECD sind Bestrebungen im Gang, umstrittene Steuerpraktiken mittels einer Richtlinie zu unterbinden. Darunter könnten auch einige momentan in einzelnen EU-Mitgliedstaaten betriebene Steuerpraktiken fallen.
- *Kommentar: Der Streit um die Unternehmenssteuer zeigt deutlich auf, wie stark die Aussen- und die Innenpolitik in Europafragen zusammenhängen und konkrete Herausforderungen für den Föderalismus darstellen. Die kantonale Steuerhoheit und der Neue Finanzausgleich sind unmittelbar von dieser Frage betroffen. Ebenso zeigt der Konflikt, dass sich die Schweiz aufgrund ihrer engen wirtschaftlichen Verknüpfung den Regulierungen auf europäischer Ebene auch als Nichtmitglied nicht entziehen kann.*

Zinsbesteuerung

- **Rückblick:** Die europäischen Finanzminister haben der EU-Kommission ein Mandat für Verhandlungen mit der Schweiz über die Revision der Zinsbesteuerung und auch über den AIA erteilt (14.5.). Die Länder der EU mit Bankgeheimnis, Österreich und Luxemburg, haben die Zustimmung zum automatischen Informationsaustausch bisher stets davon abhängig gemacht, dass mit der Schweiz gleichwertige Lösungen vereinbart werden. Angesichts der den USA im Rahmen von FATCA gemachten Zugeständnisse haben diese Länder den Übergang zum AIA beschlossen und nun auch einem neuen, erweiterten Verhandlungsmandat mit der Schweiz zugestimmt.
- **Voraussichtliche Entwicklung:** Die EU wird mit der Schweiz Verhandlungen aufnehmen wollen, wobei Grundlage des Verhandlungsmandats auf EU-Seite die von der Kommission vorgeschlagene erweiterte Zinsbesteuerungsrichtlinie mitsamt Übergang zum AIA sein dürfte. Bis Ende Jahr soll in der EU die Ausweitung der Zinsbesteuerung auf Dividenden sowie Erträge aus Lebensversicherungen und Stiftungen erfolgen. Allerdings hat Luxemburg seine Zustimmung dazu mit Fortschritten in den Verhandlungen mit der Schweiz verknüpft.

- *Kommentar: Als 2004 im Zuge der Bilateralen II das Zinsbesteuerungsabkommen geschlossen wurde, war man davon ausgegangen, dass das Bankgeheimnis langfristig gesichert ist. Nachdem die EU in dieser Frage jahrelang blockiert war, haben sich in den letzten Monaten die Ereignisse überschlagen und die Voraussetzungen haben sich damit, besonders aufgrund von FATCA, grundlegend verändert. Der Druck auf die Schweiz seitens der EU dürfte in nächster Zeit weiter wachsen, konkrete Indizien dafür sind insbesondere der Hinweis der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und des EP-Präsidenten Martin Schulz auf den Umgang der USA mit der Schweiz in Steuerfragen. Vertreter der Banken betonen inzwischen, dass der zu erodieren drohende Marktzugang in Europa viel wichtiger ist als ein uneingeschränktes Bankgeheimnis. Ohne Lösung der institutionellen Fragen ist aber ein Marktzugangsabkommen im Gegenzug zum Übergang zum AIA kaum möglich.*

Institutionelle Fragen

- **Rückblick:** Weitere Abkommen, die den Zugang zum Binnenmarkt betreffen, sind ohne Lösung bei den institutionellen Fragen bekanntlich nicht mehr möglich. Ein EDA-internes Papier, das den Weg in die Presse gefunden hat, skizziert drei Lösungen: 1. Das Andocken an die EWR-Institutionen; 2. Eine neue gemeinsame, unabhängige Überwachungs- und Gerichtsbehörde; 3. Eine Kooperation bei der Rechtsprechung mit Vorabentscheidungsverfahren, wobei das Bundesgericht beim EuGH verbindliche Gutachten zu Fragen der Rechtsauslegung und zu Streitfällen einholen würde. Gleichzeitig wird in Erwägung gezogen, die neuen Mechanismen auch auf bestehende Abkommen anzuwenden.
- **Voraussichtliche Entwicklungen:** Auf beiden Seiten wurde der Ball von der Diplomatie nun der Politik zugespielt. Nun wird es darum gehen, welche Seite welche der Lösungen favorisiert und ob man sich auf die Aufnahme von Verhandlungen einigen kann. Auf Schweizer Seite wurden die Vorschläge im Bundesrat bereits angesprochen, jedoch noch nicht öffentlich kommentiert.
- *Kommentar: Mit dem an die Öffentlichkeit gelangten Papier zeigt sich schwarz auf weiss, welche weitgehende Schritte für einen Ausbau des bilateralen Wegs notwendig sind. Man muss sich in der Schweiz nun von der Vorstellung verabschieden, dass man auf Dauer am europäischen Binnenmarkt teilnehmen kann, ohne dazugehörige Rechtsverfahren zu akzeptieren. Dabei sollte man im Hinterkopf behalten, dass Mechanismen zur Gewährleistung von Rechtssicherheit sowie ein geregeltes Streitschlichtungsverfahren einen tauglichen Schutz vor machtpolitischem Druck darstellen und damit im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz liegen. Angesichts der für einen Ausbau des bilateralen Wegs erforderlichen Schritte sollte man nun aber nicht mehr länger davor zurückschrecken, die Vor- und Nachteile einer EWR- oder EU-Mitgliedschaft ebenfalls wieder ernsthaft zu prüfen.*

Personenfreizügigkeit

- **Rückblick:** Der Bundesrat hat entschieden, die Ventilklausel zu verlängern und auszudehnen und so die Zuwanderung aus allen EU-Mitgliedstaaten während eines Jahres zu beschränken. Die kommenden Initiativen (Masseneinwanderung und Ecopop-Initiative) empfiehlt der Bundesrat zur Ablehnung (7.12.2012/29.5.2013). Die SPK-N hat sich gegen die Masseneinwanderungsinitiative ausgesprochen (3.5., 18 zu 7). Ein Positionspapier der CVP (19.4.) verlangt eine dauerhafte Ventilklausel.

- Voraussichtliche Entwicklung: In den nächsten Jahren werden drei Abstimmungen vor das Volk kommen, deren Inhalte mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht vereinbar sind: die genannten Initiativen und das absehbare Referendum zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien. Die Masseneinwanderungsinitiative wird in dieser Session vom NR behandelt (20.6.).
- *Kommentar: Der Bundesrat hat mit der Anwendung der Ventilklausel – ein absolut untaugliches Mittel, die Migration zu steuern – indirekt und ungewollt die Personenfreizügigkeit in Frage gestellt. Diese widersprüchliche Haltung ist gefährlich. Die Errungenschaft Personenfreizügigkeit muss klar und nachhaltig verteidigt werden! Sie ist für die Schweizer Bevölkerung und unsere Wirtschaft unverzichtbar und zudem mit der Guillotine-Klausel auch direkt mit den anderen Abkommen der Bilateralen I verknüpft. Ein Dahinfallen der Personenfreizügigkeit hätte damit die Auflösung der Bilateralen I und eine äusserst schwierige und kostspielige Periode der Rechtsunsicherheit zur Folge.*

In Kürze:

- Schengen: Die EU-Kommission, die Mitgliedstaaten sowie das EU-Parlament haben sich im Rahmen einer Schengenreform auf einen neuen Notfallmechanismus zur Einführung von temporären Grenzkontrollen geeinigt (30.5.). Voraussetzung zur Anwendung des Paragraphen ist, dass die EU-Kommission den Notfall anerkennt und einen entsprechenden Vorschlag zuhanden der Mitgliedstaaten erlässt, dem diese mit qualifiziertem Mehr zustimmen müssen. Die neue Regelung gilt auch für die Schweiz.